总量分配到税权分配：王安石变法的财权分配体制变革

黄 纯 艳

(华东师范大学 历史学系,上海 200241)

摘　要：王安石变法时期财权分配体制发生了重要变化。北宋前期经历了“乾德之诏”规定的地方支度经费外归属中央,到景德立额后逐步转向上供定额外留用地方的变化,中央与地方财政分配总体上都是总量分配。王安石变法设立朝廷财政,规定了朝廷财政所属赋税窠名,促使中央与地方及中央各财政机构间逐步实行税权分配。制度逻辑由北宋前期取法于唐后期“两税三分”变为“窠名分隶”。税权分配制以进一步强化财政中央集权为目的,加剧了三司(户部)财政和地方财政的困窘。税权分配的财权分配体制在北宋有一个逐步演进的过程,且存在地区差异,到南宋成为财权分配普遍性的基本制度。

关键词：王安石变法;财权分配体制;总量分配;税权分配

中图分类号:K 244. 05　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1000-5919(2020)05-0084-10

财政改革是王安石变法的重要内容,以往研究的关注重点是新法财赋及朝廷财政,指出了朝廷财政产生导致中央财政由内藏、三司对掌,到内藏、朝廷、三司分掌的管理体制变化,以及增加中央财源、收夺地方财权的强化。① 对新法改革及朝廷财政催生财权分配体制的新变缺乏关注。而这一角度的考察,可以更好地厘清宋代财政体制演变的阶段性特点,既有助于辨明北宋前期与后期的变化,又可深化对南宋财政体制形成轨迹的理解。本文拟通过王安石变法前后财权分配方式的比较研究,揭示王安石变法以税权分配为特点的财政新体制,从这一角度对王安石变法的内涵和影响作出新的阐释。

一、熙宁以前的财权分配制度

北宋前期财权分配的方式可以分为“乾德之诏”和景德立额两个阶段。宋人曾说:“唐制,诸道贡赋

收稿日期:2019-09-30

作者简介:黄纯艳,男,湖南永顺人,华东师范大学历史学系教授。

基金项目:国家社科基金重大项目“中国古代财政体制变革与地方治理模式演变研究”(项目编号:17ZDA175)。

*本文根据在北京大学人文社会科学研究院访问期间研究报告“财政分配视角下的宋代财政体制变革”北宋部分修改完成,特致谢忱。

① 王安石新法及新法财赋一直是王安石变法研究的重点内容,相关成果十分宏富,邓广铭、漆侠、王曾瑜等对王安石的研究都论述了新法问题,对各项新法的专题研究也难以尽举。李华瑞《王安石变法研究史》(北京:人民出版社 2004 年版)对王安石研究作了系统总结。该书出版后又有李金水《王安石经济变法研究》(福州:福建人民出版社 2007 年版)等研究。汪圣铎、包伟民、黄纯艳等学者对朝廷财政作了较为深入的讨论(分见汪圣铎《两宋财政史》,北京:中华书局 1995 年版,第 624—627 页;包伟民《宋代的朝廷钱物及其贮存的诸库务》《杭州大学学报(哲学社会科学版)》1989 年第 4 期,第 135—143 页;黄纯艳《宋代财政史》,昆明:云南大学出版社 2013 年版,第 54—80 页)。总体特点都是不断推进对新法内容及影响的研究,尚未探讨其新法及朝廷财政带来的财政体制变化及其性质。

别而为三:有上供、有留州、有送使。本朝大略因之。上供之外,留州者,逐州之所用也,送使者,转运使之所领也。”①尽管如有学者指出的,因宋朝政治经济局势的差异,其新旧概念反映的具体制度内容已不一致②,但“乾德之诏”的阶段,财权分配对地方“以支定收”和强化中央财权的制度逻辑表现出对唐代“两税三分”制基本精神的继承。

乾德二年,宋太祖下诏,“始令诸州自今每岁受民租及筦榷之课,除支度给用外,凡缗帛之类,悉辇送京师”,即“乾德之诏”,规定了中央与地方的财权分配方式。次年,再“申命诸州,支度经费外,凡金帛悉送阙下”。③ “乾德之诏”所划分的财赋已不止于两税,而包括全国财赋,是将全国财赋制度化地划分为两部分:地方按“以支定收”原则留用的部分,属于地方;“悉送阙下”的金帛及地方支度经费以外留存地方的部分,属于中央。这一划分的主要目的是保障中央财政征调,改变唐后期五代到宋初藩镇自赡财赋的局面。唐后期“方镇握重兵,皆留财赋自赡,其上供殊鲜。五代疆境逼蹙,藩镇益强,率令部曲主场、院,其属三司者,补大吏以临之,输额之外亦私有焉”。到北宋立国之初,“建隆中,牧守来朝,犹不贡奉以助军实”④,中央仍然不能有效保障对州郡财赋的调度。所以马端临谈到“乾德之诏”时特别强调了“乾德三年有诸州金帛悉送阙下之诏”,“既欲矫宿弊,则不容不下乾德之诏”。⑤

“乾德之诏”没有规定上供年额,即“国初上供随岁所入,初无定制”⑥,属于中央的“留州之钱”数量很大。三司管理上将该部分财赋与地方“支度经费”部分视为一类,“当是时,输送毋过上供,而上供未尝立额,郡置通判,以其支收之数上计司,谓之应在”, 亦即“以天下留州钱物尽名系省”,包括了留存地方的中央财赋和地方“支度经费”,“而朝廷初无封桩起发之制,自建隆至景德,四十五年矣,应在金银钱帛粮草杂物以七千八百四十八万计,在州郡不会,可谓富藏天下矣”。⑦ 但是在使用权划分上,“藏之州郡”的中央财赋与“支度经费”的地方财赋有明确规定,如马端临所言,“乾德之诏”“纪纲既已振立,官吏知有朝廷,则不妨藏之州郡,以备不虞,固毋烦悉输京师而后为天子之财也”。⑧ 虽然现存资料难以明了诸州“支度经费”计算依据和支出范围,但从宋朝地方制度可以推知,主要根据是本州官僚、军队员额数量和俸给标准。

这一做法中,确定中央财政份额的前提是中央切实掌握所有赋税的收支帐籍。在制度上,宋初即令“诸州通判、粮料官至任,并须躬自检阅帐籍所列官物”,“诸州府并置形势版簿,令通判专掌其租税”⑨,“市征、地课、盐曲之类,通判官、兵马都监、县令等并亲临之,见月籍供三司”⑩,通过帐籍申报和设官监察,三司可以总天下之财,“自常平仓隶司农寺外,其余皆总于三司。一文一勺以上,悉申帐籍,非条例有定数者,不得擅支”。⑪ 按这样的制度设计,理论上归属中央的财政就有了明确的数额。

但实际上仍有地方擅用留州钱物的现象。北宋初期已对各种赋税设立课额,但仍有一些赋税并未

---

① 杨士奇等:《历代名臣奏议》卷八七叶梦得“提举临安府洞霄宫上奏”,上海:上海古籍出版社 2012 年版,第 1195 页上栏。

② 包伟民:《宋代地方财政史研究》,上海:上海古籍出版社 2001 年版,第 77 页。

③ 《续资治通鉴长编》卷五乾德二年十二月辛未、卷六乾德三年三月乙未,北京:中华书局 2004 年版,第 139、152 页。

④ 《宋史》卷一七九《食货下一》,北京:中华书局 1977 年版,第 4347 页。

⑤ 《文献通考》卷二三《国用考一》,北京:中华书局 2011 年版,第 695 页。

⑥ 《文献通考》卷二五《国用考三》,第 743 页。

⑦ 陈傅良:《止斋集》卷一九《赴桂阳军拟奏事札子第二》,文渊阁四库全书影印本,台北:台湾商务印书馆 1986 年版,第 1150 册,第 652 页。王曾瑜《宋朝系省、封桩与无额上供钱物述略》一文对“系省钱”含义做了新的辨析,可参考(见《中国经济史研究》2018 年第 6 期,第 5—18 页)。

⑧ 《文献通考》卷二三《国用考一》,第 695 页。

⑨ 《续资治通鉴长编》卷九开宝元年五月丁未、卷一二开宝四年正月辛亥,第 202、258 页。

⑩ 《宋史》卷一七九《食货下一》,第 4348 页。

⑪ 《续资治通鉴长编》卷三六八元祐元年闰二月甲午,第 8871 页。

立额,如“天下财赋除其供辇送京师之外,余者并留之州郡。至于坊场、坑冶、酒税、商税则兴废增亏不常,是以未尝立为定额”。于是,“其留州郡者,军资库、公使库系省钱物长吏得以擅收支之柄”。① 有些设立定额的赋税也不用于上供。如宋初酒课未立额,咸平四年“取端拱至淳化元年三年内中等钱数立为祖额,比较科罚,则酒课立额自此始,然则藏之州县而已”。② 也就是宋人所说,宋初“东南酒课之入,自祖宗时悉留州”③,如明州“酒课尽入系省,州用仰足于此”。④ 直到庆历二年收增添盐酒课利钱上京,酒课才部分划归中央,即“酒课上供始于此”。⑤ 这就使得地方支度经费与解发京师的金帛之间地方有可上下其手的很大空间。

宋真宗朝开始逐步将中央应付财政支出所需的各种实物设立定额。景德四年东南六路上供米立定年额六百万石,“米纲立额始于此”;大中祥符元年诏银纲“以大中祥符元年以前最为多者为额,则银纲立额始于此”;天禧四年立定钱额,“钱纲立额始于此”;绢绵纲“以咸平三年三司初降之数,则亦有年额矣”。⑥ 这就是“自系省而有上供,自上供未立额而有年额”的过程。⑦ 有学者指出“从上供未有定额到有立额,从首先留足地方经费到确定上供额这一转变,可以说是北宋中央财政与地方财政关系上的一个重要转变。它使中央财政收入有了制度上的保证”。⑧ 上供立额的意义不仅是财政分配中先保障中央,同时也使地方财政份额有了相应的制度规定。在财政划分上,“存上供之名,取酌中上之数,定为年额,而其遗利则付之州县桩管”。⑨ 按照制度,中央除上供外不再征调,即“上供钱物无额外之求”。⑩ 虽然事实上不可能,但在制度上全国财政被划分成上供定额和地方留用两部分,并进一步明确了全国财政总量中中央财政和地方财政各自法定的份额。北宋初期国家财政总体状况尚好,地方的留用甚至按“三年之储”。⑪ 大中祥符二年,“江淮廪粟除留州约支及三年外,当上供者凡一千三百余万石”。大中祥符三年上供“运米凡六百七十九万石,诸路各留三年支用”。⑫ 有“三年之储”就必有作为计算标准的例年岁额,即地方财政年额。

宋真宗朝地方主动进奉“羡余”,这也说明中央财政和地方财政有制度划分。有学者指出,地方向中央所进之“羡余”“是指地方财政之节余,地方在额定上供之外向中央上缴的财物”。⑬ “羡余”本意应指地方经费的结余,但地方用于进“羡余”的财赋来源比较复杂,实际的含义就是地方上供年额之外的财赋。如果所有财政都属中央,无中央、地方之别,也就无所谓进“羡余”之名。从地方进“羡余”的行为更清楚地说明了中央财政和地方财政的划分。同时,按照制度,全国财赋在划定的中央财政和地方财政岁额以外不应再有结余的存在,也说明地方财政有一定的腾挪空间。

---

① 《文献通考》卷一九《征榷考六》,第 557 页。

② 《文献通考》卷一七《征榷考四》,第 490 页。

③ 《建炎以来朝野杂记》甲集卷一四《东南酒课》,北京:中华书局 2000 年版。

④ 《宝庆四明志》卷五《郡志五叙赋上》,北京:中华书局 1990 年版。

⑤ 《文献通考》卷一七《征榷考四》,第 490 页。酒课用于上供是否始于庆历二年,学者们有不同看法,如朱思远《宋代的酒课分隶研究》(河北大学硕士学位论文,2015 年)对李华瑞、杨师群等对酒课上缴中央是否始于庆历二年的讨论作了比较分析,可参考(第 3 页)。

⑥ 《文献通考》卷二三《国用考一》,第 691 页。

⑦ 陈傅良:《止斋集》卷一九《赴桂阳军拟奏事札子第二》,文渊阁四库全书影印本,第 1150 册,第 652 页。

⑧ 高聪明:《从“羡余”看北宋中央与地方财政关系》,《中国史研究》1997 年第 4 期,第 98—105 页。

⑨ 《文献通考》卷二三《国用考一》,第 691 页。

⑩ 《宋朝诸臣奏议》卷一〇七陈次升《上哲宗乞罢额外封桩》,上海:上海古籍出版社 1999 年版,第 1149 页。

⑪ 大中祥符元年宋真宗“诏江淮发运、转运司部内各留三年之储,以备水旱”。见《续资治通鉴长编》卷七〇大中祥符元年十二月甲辰,第 1581 页。

⑫ 《续资治通鉴长编》卷七四大中祥符三年十月己亥,第 1691 页。

⑬ 高聪明:《从“羡余”看北宋中央与地方财政关系》,《中国史研究》1997 年第 4 期。

确定上供年额的中央与地方财权分配方式的制度逻辑仍然是“两税三分”的定额分配原则。两税三分制下,地方财政的两税上供基本上是固定的,同时分配给地方财政的合法收入也是固定的。① 但景德立额与唐代“两税三分”仍有显著的不同:一是北宋只言中央与地方的二分法,具体而言就是中央与州郡间的分配,“乾德之诏”就是称诸州支度经费外归属中央②;其次是唐后期三分主要是指两税的分配,而宋代地方可以分享所有大宗赋税,即“其税赋、榷酤、商税、茶盐、坑冶、山泽之利各以分数隶给州郡,及系省房廊、地利、坊场、河渡、支酬衙前不尽者尽归本州”③,还有“二税分数隶属州县,地利赢余归之本州”④,地方可以分享包括两税、专卖、商税宋代三大主体税在内的几乎所有赋税。

熙宁以前,内藏库财赋来源除了建国初期兼并诸国所收之财,即“僭伪储蓄”,主要有三项:一是“但藏每岁国用羡余之数”⑤;二是直接调拨大量左藏库财赋;三是规定若干金银、现钱和绢帛等钱物入内藏。⑥ 前两项都是分夺三司财赋。第三项是直属于内藏库且相对稳定的收入。金银收入有景德元年“诏榷货务入中金、银并纳内藏库”⑦;“川路金银自皇祐三年并纳内库,余福建、广东、淮南、江南东则各有窠名分隶,而十年之间所入殊不等”⑧;咸平五年诏“川陕商旅鬻银者,听诣官中卖,每两添铁钱一千,递送内藏库收掌”。⑨ 这金银入内藏多为一时举措,并未设立定额。内藏库最稳定的收入是每年铸钱中有定额纳入,内藏库“岁受铸钱百余万缗,而岁给左藏库及三年一郊,度岁出九十万缗,所余无几”。⑩自宋真宗时店宅务每年纳课利 140200 贯内藏库。⑪ 另一项较为稳定的收入是进京舶来品中质优价贵物品。景德四年宋真宗令杭、明、广州市舶司到京犀牙珠玉及细色香药“并纳内藏”。⑫ 上供绢中入内藏的有河北、淮南等路共 74 州府上供绢。⑬ 有学者估计,宋真宗时内藏库每年各项收入总计应在五六百万以上。⑭ 从这一规模和结构而言,北宋前期内藏财赋基本上是分三司之“羡余”,中央和地方的财权分配主要在三司和州郡之间展开。

对于北宋前期中央与地方财权分配的方式和性质,学者们有不同的分析。有学者指出:“宋朝一直对财赋实行‘上供、留州、送使’的调度模式,其管理体制也经历了类似于唐朝前后的演变,即由统收统支体制演变为州郡地方财政具有较多的自主权”,但“看起来唐宋之制相似,其实,宋之制的区别主要在于财权分配不同”,“两宋时期,统收统支的财政管理体制并不能贯穿始终,实际上大约从仁宗开始,州郡财政自主权实际上在增大,表现为州县的赋税实际征收权在扩大”。⑮ 而实际上,自“乾德之诏”地方已有了制度规定的可相对独立支配的财政,即“支度经费”,景德四年逐步设立上供定额后,更以定额方

---

① 孙彩红、陈明光:《唐宋财赋“上供、留使、留州”制度的异同》,《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》2004 年第 6 期,第 66—71 页。

② 包伟民已指出,宋人对天下财赋分配的描述是中央计司与州军之间的两分法,见《宋代地方财政史研究》,第 79 页。

③ 《群书考索》续集卷四四《兵制门》,文渊阁四库全书影印本,第 938 册,第 560 页下栏。

④ 《群书考索》续集卷三七《官制门》,第 938 册,第 459 页下栏。

⑤ 《续资治通鉴长编》卷一九太平兴国三年十月乙亥,第 436 页。

⑥ 参见黄纯艳《宋代财政史》,第 29—33 页。

⑦ 《宋会要辑稿》食货五五,第 7264 页。

⑧ 《文献通考》卷二三《国用考一》,第 690 页。

⑨ 《宋会要辑稿》食货五一之一,第 7141 页。

⑩ 《续资治通鉴长编》卷一一四景祐元年闰六月壬午,第 2683 页。

⑪ 《续资治通鉴长编》卷八三大中祥符七年八月辛巳,第 1894 页。

⑫ 《宋会要辑稿》食货五二之七,第 7172 页。

⑬ 《宋会要辑稿》食货五一之一,第 7141 页。

⑭ 李伟国:《论宋代内库的地位和作用》,《宋代财政和文献考论》,上海:上海古籍出版社 2007 年版,第 15 页。

⑮ 孙彩红、陈明光:《唐宋财赋“上供、留使、留州”制度的异同》,《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》2004 年第 6 期。

式清晰地划分了中央与地方的财政份额。虽然宋人说在财政分配中“版籍一定,大权在上”,“虽按籍而索,锱铢皆入朝廷,未为不可”①,在君主独裁体制下,法理上似乎可行,但实际运行中划分中央财政与地方财政的收支份额更有利于保障中央财政和提高行政效率。三司对地方财政的管理之权主要表现为帐籍管理,而非统筹安排中央和地方的财政支出,地方可以相对独立安排法定分配财政的支出,与唐朝前期统收统支体制已有很大区别,而更符合“两税三分”制的地方包干原则。

有学者指出北宋中央财政与地方财政对税课收入分配的阶段性变化:第一次是从因循旧制到乾德二年关于上供的规定;第二次是宋真宗朝陆续确定上供额;第三次是宋神宗朝通过增加上供、封桩,以及创立无额上供、设提举司等形式扩大中央财政收入;第四次是宋徽宗朝通过各种方式扩大中央财政收入,增加上供,并且把原归地方的茶盐课利集中于京师。② 这指出了北宋不断强化财政中央集权的过程。从财权分配而言,北宋前期到熙宁新法的变化不仅是增加上供额,即中央财政分配中量的增长,更是财权分配方式的变化。不论是乾德至景德之间诸州支度经费以外归属中央,还是景德四年以后逐步转向保障中央上供定额以外留用地方,中央与地方的财政分配都表现为总量分配,没有对赋税权属在中央与地方之间进行划分,而熙宁变法改变了财权分配原则,财权分配体制由总量分配向税权分配转变,制度逻辑也“两税三分”变为“窠名分隶”。

二、熙丰以后财权分配制度的变化

王安石变法设立朝廷财政,元丰以后又相继设立了专管朝廷钱物的财库,即元丰库、大观库。朝廷财政的设立对财政管理机构的变化影响深远,奠定了北宋后期和南宋财政管理体制的新格局。中央财政由内藏、三司内外对掌变为内藏、三司、朝廷三家分掌。朝廷财政建立了从中央到地方独立的征管体系,即宰相—司农寺—常平使者。这一点现有财政史研究成果已经作了充分的论述。③ 另一方面,朝廷财政的设立也改变了财权分配的基本方式,为北宋后期和南宋财权分配创设了新的模式,即北宋前期的总量分配逐步向税权分配转变。

关于朝廷财赋的来源,包伟民将北宋朝廷钱物归为四类:常平免役钱等、监牧租地钱市易钱等、禁军阙额钱、茶盐钱等,指出了朝廷钱物构成有一个演变过程,从王安石变法到北宋末,朝廷财政的来源不断增加。④ 如果对这些财赋做更明确的分类,可以分为新法财赋、原属三司和地方的财赋、新开征的其他赋税三大类。首先是新法财赋完全归属朝廷。王安石设立制置三司条例司,“讲修钱谷之法”。⑤ 制置三司条例司废罢后,司农寺承担创设新法的任务。两个机构所创新法的财赋都归属朝廷财政,“凡青苗、免役、保甲、方田、免行、市易、农田水利,始则属于三司条例司,后则属于司农寺”⑥,都归入朝廷财政。

其次,原属三司和地方的若干赋税被逐步划归朝廷。如,盐茶禁榷收入本由三司和地方分享。至道二年杨允恭改革淮浙盐法,将淮浙盐与东南各路漕运相捆绑,根据各路漕运上供额配盐回本路发卖,“盐荚只听州县给卖,岁以所入课利申省,而转运司操其赢,以佐一路之费”⑦,亦即宋人所说“祖宗之时

① 《文献通考》卷二三《国用考一》,第 691 页。

② 高聪明:《从“羡余”看北宋中央与地方财政关系》,《中国史研究》1997 年第 4 期。

③ 见前引汪圣铎《两宋财政史》、包伟民《宋代的朝廷钱物及其贮存的诸库务》、黄纯艳《宋代财政史》。

④ 前引包伟民《宋代的朝廷钱物及其贮存的诸库务》。

⑤ 《宋史》卷一七九《食货下一》,第 4354 页。

⑥ 《宋大事记讲义》卷一六《置检正五房并习学》,文渊阁四库全书影印本,第 686 册,第 350 页下栏。

⑦ 《文献通考》卷一五《征榷考二》,第 438 页。

茶盐之利在州县,则州县丰饶”。① 元祐八年规定“年额外有增收到五分入朝廷封桩,五分转运司”②,部分划归朝廷财政。蔡京变法,淮浙盐与解盐一样实行钞盐法,商人赴榷货务买钞,而盐钞钱直接划归朝廷,即“利通外计者,悉归朝廷”③,“自(蔡京)钞法行,盐课悉归榷货务,诸路一无所得”。④ 东南茶法则实行以引榷茶,商人赴榷货务买茶引,茶引钱也归入朝廷。

三是新增赋税或财赋种类被划归朝廷。如,金场收入“悉归之内帑”,但崇宁时以常平息钱与剩利钱作本钱,扩大坑冶,“谓之新坑冶”,所得“金银等物往往皆积之大观库”。⑤ 划归朝廷的财赋有独立于三司体系之外的管理系统。熙宁以前存在一个三司以外的司农寺—常平仓的理财系统,常平仓“付司农寺系帐,三司不问出入”,“其出息本利钱只委司农寺主掌,三司、转运司不得支拨”。⑥ 司农寺和常平司系统在北宋前期掌握财赋十分有限,并不重要,王安石变法扩大司农寺财权范围,形成由朝廷直接控制的三司之外另一朝廷财政的理财系统。“司农钱”或“司农钱物”成为朝廷财赋的代名词,包括新法财赋及新法以外划归朝廷的财赋又称为“司农钱”,亦即朝廷财赋。⑦

从上述朝廷财政的来源可见,朝廷财政获得财赋的方式不是从全国财政总量中按定额或比例分成或划拨,而是将某一赋税的权属划归朝廷。而且,随着朝廷财政的赋税权属划分,三司(户部)、内藏所属赋税也相应地有了权属划分。史载:“安石为相,与三司分权。凡赋税、常贡、征榷之利方归三司,摘山煮海、坑冶、榷货、户部没纳之财悉归朝廷。其立法,与常平、免役、坊场、河渡、禁军阙额、地利之资皆号朝廷封桩”。⑧ 清楚地划分了朝廷和三司所属的赋税。属于朝廷的赋税三司不能干预,如“新法拘收钱,不当入三司”⑨,即新法收入完全归属朝廷。元丰改制,废三司,设户部左、右曹分管“经费”和朝廷财赋,划分了明确的赋税权属,即“外分二司,转运司独主民常赋及酒税之课,其余财利悉收于常平司。转运之财左曹隶焉,常平之财右曹官焉”。⑩

熙宁变法以后内藏财政也进一步明确和扩大。北宋前期内藏库财赋来源除了储积灭国财赋外,“止是收簇给费之余,或坊场课利,不以多寡,初无定额”,即没有规定哪些赋税的权属稳定划归内藏,赋税基本上由三司统领,即“贡赋悉入左藏库”。熙宁二年将嘉祐至治平时期十年间四川、福建等路纳入内藏的钱物折价,令左藏库拨金 300 两、银 50 万两入内藏,“遂为永额”,而钱物纳左藏库。实际上是将“治平以前诸路所进坑冶、山泽、河渡课利,悉在其中,既合为元额矣”。⑪ 这是在税权分配的新政下,进一步厘清赋税权属的举措,就是通过给内藏补贴定额金银的办法,剥离了以前并无定制的赋税与内藏的关系。

另一方面,熙宁以后也明确规定了归属内藏财政的赋税。熙宁二年诏令“江南等路提点银铜坑冶司所辖金、银场冶收到金银课利,今后并依久例尽数入内藏库”⑫,完全划归内藏财政。熙宁还规定了入

---

① 李纲:《李纲全集》卷六三《乞修茶盐之法以三分之一与州县札子》,长沙:岳麓书社 2004 年版,第 675 页。
② 《文献通考》卷一五《征榷考二》,第 438 页。
③ 《斐然集》卷二五《先公行状》,第 509 页。
④ 杨时:《龟山集》卷一《上书上渊圣皇帝》,文渊阁四库全书影印本,第 1125 册,第 108 页下栏。
⑤ 《文献通考》卷一八《征榷考五》,第 523 页。
⑥ 《宋朝诸臣奏议》卷一〇七余靖《上仁宗论借支常平本钱》,第 1154 页。
⑦ 《宋会要辑稿》职官二六、职官四三,第 3694、3695、4113 页。
⑧ 《古今源流至论》后集卷二《三司》,台北:台湾商务印书馆,第 942 册,第 188 页上栏。
⑨ 《续资治通鉴长编》卷三〇〇元丰二年九月甲午,第 7305 页。
⑩ 《群书考索》续集卷三三《官制门》,第 938 册,第 419 页上栏。
⑪ 《文献通考》卷二三《国用考一》,第 691 页。
⑫ 《宋会要辑稿》食货五一,第 7144 页。

内藏库的坊场正名钱定额:“诸路应发坊场钱百万缗,令司农寺分定逐路年额,立限于内藏库寄纳。”① 此外,汴河堤岸及房廊水磨茶场、京东西沿汴船渡、京岸朝陵船、广济河船渡、京城诸处房廊、四壁花果、水池、冰雪窖、菜园等“所收课利,并于内藏库送纳”。② 政和元年又将各路茶息钱加征部分,即“并量添钱数申发运司拘催,赴内藏库送纳”。宣和二年将诸路收帖定并帖纳钱“赴内藏库送纳”。③ 可见熙宁变法不仅内藏财政拥有的赋税种类大大增加,而且有了明确的税权。

内藏、朝廷和三司(户部)对划归本机构的赋税,在制度上有各自相对独立的支配权。朝廷财政由宰执直接掌握,“付司农寺系帐,三司不问出入”,“其出息本利钱只委司农寺主掌,三司、转运司不得支拨”。④ 按照制度,即使皇帝也不能随意支用朝廷财政:“元丰库之制,虽天子不可得而用。倘有所用,必有司具数上之朝廷。宰执聚议,同上奏陈,降圣旨下库,始可支拨。况宰执议论或有所不同者。盖目前行之甚严如此也。大观库者,其制同元丰。”⑤户部更不能动用朝廷财库元丰库和大观库财赋:“朝廷有元丰、大观库,犹在陛下有内藏库。朝廷有阙用需于内藏,必得旨然后敢取。户部岂可擅取朝廷库务物哉?”⑥原三司管理的赋税划归朝廷后,三司也不能再动用。元丰二年诏“鬻官监、场务买名钱,依旧入司农寺”,属于朝廷财政,三司奏请“人户买扑官监及非折酬衙前场务,所增收钱并合入三司帐”,而司农寺认为“官监、场务外,皆是新法拘收钱,不当入三司”,双方“争辨久之,乃从司农寺之请也”。⑦ 而作为“经费”管理部门的户部如以前的三司一样,不能擅自动用朝廷财政。如“诸路折斛钱熙宁年并归朝廷”,元符时户部侵用,令折斛钱“并仰元丰库拘收封桩,准备朝廷支使。如户部辄敢侵用,并依擅支使朝廷封桩钱物之法”。⑧

内藏财政由皇帝控制,宰相和三司(户部)皆不能干预,亦不得知晓。熙宁以前就是“内藏库专以内臣掌之,不领于三司。其出纳之多少,积蓄之虚实,簿书之是非有司莫得而知也”。⑨ 内府“其籍秘严,虽大臣及主计者,莫得知其详实”,“所谓内藏、奉宸诸库非有司关掌,故外臣莫得知其登耗”。⑩ 在内藏、朝廷和三司(户部)三家中,三司(户部)财权最为脆弱。虽然在制度上,北宋前期,“置三司使以掌天下利权,宰相不与”⑪,熙宁变法后三司(户部)仍独立承担“经费”责任,但皇帝通过掌握财政政策的最终决策权和编制《会计录》等方式直接干预三司(户部)财政,而朝廷财政建立过程中也不断侵夺原属三司的赋税。就制度而言,总体上仍如宋人所言“有御前钱物、朝廷钱物、诸局所钱物、户部钱物,其讲画裒敛、取索支用,各不相照”。⑫

在划定中央财政税权的基础上,地方的赋税权属也相应地被规定。北宋前期,地方可以分享的茶盐禁榷收入、二税正税收入在熙宁以后都逐步分别划归朝廷和户部,地方不能动用,“所有茶盐钱并充朝

---

① 《宋会要辑稿》职官二七之一二,第 3716 页。
② 《续资治通鉴长编》卷三五六元丰八年五月乙未,第 8512 页。
③ 《宋会要辑稿》食货三〇之三七、食货三五之三,第 6674、6754 页。
④ 《宋朝诸臣奏议》卷一〇七余靖《上仁宗论借支常平本钱》,第 1154 页。
⑤ 《群书考索》后集卷六四《财赋门》,第 937 册,第 911 页上栏。
⑥ 《宋史》卷一七九《食货下一》,第 4373 页。
⑦ 《宋会要辑稿》职官二六,第 3694 页。
⑧ 《续资治通鉴长编》卷五一〇元符二年五月癸亥,第 12144 页。
⑨ 《续资治通鉴长编》卷一九六嘉祐七年五月丁未,第 4758 页。
⑩ 《宋朝诸臣奏议》卷一〇七吕诲《上英宗乞今后奉宸诸库宜谨出入》《上英宗乞会计内库出入裁损过当》,第 1148—1149、1149 页。
⑪ 《建炎以来朝野杂记》甲集卷一七《三司户部沿革》,第 380 页。
⑫ 《宋会要辑稿》食货五六,第 7304 页。

廷封桩,诸司毋得移用”①,茶盐之利“专一应付国家大计,州县不得擅用”。② 上供起发之物地方也不能支用,“上供钱自是户部经费,岂有应副外路漕司之理”。③ 中央通过重新划分赋税权属的方式收夺地方财权也体现了税权分配的特点。如“坊场、河渡昔归州县,今充为上供焉”,“茶盐、坑冶昔在州县,今归使者焉”。④ 熙宁以后明确将划归朝廷而储存地方的赋税收入实行封桩。封桩钱包括卖盐宽剩钱、阙额禁军请受、减省造舡钱等诸多窠名,“名目甚多,本皆转运司之物,而一切封桩”,归诸朝廷,“所为封桩者,有司不得辄用”。⑤ 中央严格“擅支封桩钱物法”,“非奉朝命支借者,依擅支封桩钱物法”。⑥ 所谓“支借”已表明这些窠名的权属关系。作为收夺地方财政手段的无额上供钱和经制钱也是将原属地方的若干细小赋税合并一类,将其权属划归中央。元丰五年在“上供年额外凡琐细钱定为无额上供”,包括坊场税钱、增添盐酒钱、卖香矾钱、卖秤斗钱、卖铜锡钱、披剃钱、封赠钱、淘寻野料钱、额外铸到钱、铜铅木脚钱、竹木税钱等十余种窠名。⑦ 无额上供钱划归户部,大观三年户部奏章谈到“诸路漕司侵用本部无额上供钱物,乞并隶提刑司拘收,更不令转运司干与”⑧,地方不能干预。宣和间陈遘所创经制钱也如此,是将“若卖酒、若鬻糟、若商税、若田宅贸易牙税、若头子钱、若楼店钱皆稍增其数,别历收系,以供移用,谓之经制钱”⑨,也划归中央。

熙宁变法以后税权分配的目的与北宋的总量分配一样,仍是加强中央财政集权,而且较北宋前期的总量分配更为有效地强化了财政中央集权和逐级集权。就中央与地方而言,最大宗的赋税二税、专卖税逐步划归中央。熙宁以后“二税分数旧属州县也,至是归运司以备经费矣”⑩,即二税正税额完全划归户部,地方不再分享。蔡京变法在淮浙推行钞盐法,东南茶法恢复禁榷并实行以引榷茶,四川实行榷茶,使得“异时官运收息,郡县之用所以足者,以茶盐之利在郡县也。比年走商贾,实中都,朝廷之用所以足者,以茶盐之利在朝廷也”,形成“崇观以来茶盐之利在朝廷,则朝廷富实”的局面。⑪ 宋仁宗时地方财政已经出现无结余的状况,即“当今天下金谷之数,诸路州军年支之外,悉充上供及别路经费,见在仓库者,更无余羡”。⑫ 税权分配以后,大宗赋税划归中央,又通过无额上供钱、经制钱等名目不断将地方的赋税权属收归中央,导致了地方财政的日益困窘。

税权分配进一步明确了“经费”财政和储备财政的职责划分。内藏财政自设立以来就作为储备财政,不对“经费”承担直接责任,“凡货贿输京都者,至则别而受之。供君之用及待边费,则归于内藏;供国之用及待经费,则归于左藏”,“左藏库受财赋之入,以待邦国之经费,供官吏、军兵廪禄、赐予。内藏库掌受岁计之余积,以待邦国非常之用”。⑬ 朝廷财政设立后也作为“以待非常之用焉”的储备财政⑭,即“朝廷既得此财,又不宽以邦国之经费,反谋藏之以为剩余之物”。有人说“天下之财三司主经费,而司农专于聚敛。一道之权转运主上供,而常使者专于掊克。三司、转运常有不足之忧,而司农、提举司独

---

① 《建炎以来系年要录》卷五建炎元年五月壬寅,第 130 页。
② 《建炎以来系年要录》卷一〇二绍兴六年六月庚申,第 1673 页。
③ 《宋会要辑稿》食货五一,第 7160 页。
④ 《古今源流至论》续集卷三《税赋》,第 942 册,第 392 页上栏。
⑤ 《宋朝诸臣奏议》卷一〇七王觌《上哲宗论封桩钱》,第 1152 页。
⑥ 《续资治通鉴长编》卷三五〇元丰七年十一月癸亥,第 8389 页。
⑦ 《文献通考》卷二三《国用考一》,第 694 页。
⑧ 《宋会要辑稿》食货五一,第 7160 页。
⑨ 《群书考索》后集卷六三《经总制》,第 937 册,第 870 页下栏。
⑩ 《古今源流至论》续集卷三《州县财》,第 942 册,第 383 页上栏。
⑪ 李纲:《李纲全集》卷一四四《理财中》,第 1373 页。
⑫ 《宋朝诸臣奏议》卷一七余靖《上仁宗论供支常平本钱》,第 1154 页。
⑬ 《宋会要辑稿》职官二七,第 3709、3710 页。
⑭ 《续资治通鉴长编》卷三三〇元丰五年十月壬申,第 7959 页。

善有余之利”①,就是针对朝廷财政不直接对“经费”负责而发的。税权分配使得归属于朝廷和内藏的赋税成为储备财赋,三司(户部)负责的“经费”财赋则相对减少。

而且,在中央财政分配中,“凡天下之好名色钱容易取者、多者,皆归于内藏库、封桩库,惟留得名色极不好、极难取者,乃归户部”。② 三司(户部)财政困难日益严重。北宋前期就已形成三司仰赖内藏而运行的格局,熙宁以后经费财政仰赖储备财政资助而运行的情况更加严重,导致“比岁经赋日耗,而南库之积日滋”③,“户部岁入有限,支用无穷,一岁之入仅了三季,余仰朝廷应付”。④ 户部“一月出入见钱之数,率皆五十余万贯,罄竭所得,仅给经费而已,稍加它用,辄干求朝廷,方能办事”⑤,朝廷和内藏储积大量财赋,“虽积如丘山,而委为朽壤,无益于算”。⑥

熙宁以后税权分配的财权分配制度有一个逐步实行的过程,已如上说述。而且这一财权分配制度有着多样的实现方式。既有将钞盐法和以引榷茶制下,钞引钱完全归属朝廷财政,二税正税完全归属户部财政等的完全的划分,也有对同一中赋税的分成共享。分享的形式既有定额外分享,如元祐八年令榷盐收入“年额外有增收到五分入朝廷封桩,五分转运司”⑦、坊场正名钱除总计一百万贯划归内藏库外,“七分宽剩,三分州用”,其中七分宽剩钱作为左藏库钱,入户部。⑧ 也有比例分成,如元祐年间规定诸路坑冶金银课利,“七分起发赴内藏库,三分充漕计”。⑨ 此外,北宋西北沿边三路地方的主要职责是就地供军,与内地诸路州军存在一定的差异。虽然“上供钱物惟三路不起发,盖沿边费用常自朝廷应副”⑩,从中央财政中支出,但“河北、河东、陕西转运使副,按行边陲,经度军费,比之他路,甚为劳止”⑪,在执行中中央财政与地方财政区别更为模糊。到南宋,熙宁变法设立的税权分配制度,进一步深化,成为全国性的普遍制度。

三、结　论

宋代延续唐代上供、留州的基本做法,逐步变革,经过北宋前期留用地方后划归中央,到立额保障中央后留用地方的变化,总体上中央与地方的财权分配是总量分配的方式。熙宁变法改变了此前中央与地方总量分配的财权分配方式,随着朝廷财政的设立,开始全面实行以窠名分隶为特点的税权分配的财权分配制度,是中国古代财权分配制度的重要变化。

熙宁变法出现的税权分配的财政体制是王安石变法为应对北宋中期以来日益显现的财政困难和开边储积财政所需而推行的,同时也是宋代募兵制代来的巨大财政压力和财政中央集权双重背景下财权分配方式的特殊调整。地方日益独立的税权是以强化中央税权和财力,加强中央财政集权为目的的。通过税权分配将最大宗、最优质的赋税收归中央,同时进一步扩大和明确了作为储备财政的内藏财政和朝廷财政的规模,加剧了作为“经费”责任部门的户部及地方州郡的财政困窘。

---

① 《宋大事记讲义》卷一六《创制三司条例置举常平司》,第686册,第349页下栏。
② 《朱子语类》卷一一一《论财》,上海、合肥:上海古籍出版社、安徽教育出版社2010年版,第3564页。
③ 陈傅良:《止斋先生文集》卷二九《廷对策》,第1150册,第735页上栏。
④ 《宋史》卷一七九《食货下一》,第4359页。
⑤ 《历代名臣奏议》卷二六八“户部侍郎苏辙上疏”,第3455页上栏。
⑥ 《宋史》卷三三九《苏辙传》,第10825页。
⑦ 《文献通考》卷一五《征榷考二》,第438页。
⑧ 罗浚等:《宝庆四明志》卷六《叙赋下》,第5065页。
⑨ 《文献通考》卷二三《国用考一》,第691页。
⑩ 《续资治通鉴长编》卷三九〇元祐元年十月己亥,第9476页。
⑪ 《续资治通鉴长编》卷五五咸平六年六月辛酉,第1201页。

From the Distribution Based on Total Revenues to the Distribution Based on Tax Right: the Transformation of Fiscal Distribution System under the Reform Instituted by Wang Anshi

Huang Chunyan

(*Department of History*, *East China Normal University*, *Shanghai* 200241, *China*)

Abstract: In the period of the Reform instituted by Wang Anshi (王安石), the fiscal distribution system underwent important changes. The early North Song Dynasty saw the policy of the central government's entitlement to all revenues minus the necessary expenditure by the local government, stipulated by "the Decree of Qian De (乾德之诏)" by Emperor Taizu of the Song Dynasty (宋太祖), which gradually transitioned to the local government's entitlement to all revenues minus the fixed amount given to the central government during the reign of Emperor Zhenzong of the Song Dynasty (宋真宗). The fiscal distribution between the central government and the local governments was overall the distribution based on total revenues. In his reforms, Wang Anshi established imperial court finance (朝廷财政), stipulated the types of taxes under imperial court finance, and prompted the gradual adoption of the system of distribution based on the tax right shared by the central government and the local governments, and also shared by various central financial institutions. The institutional logic of such policy in the early North Song Dynasty was originated from "the division of revenues entitlement to the central government, the local governments and various central financial institutions (两税三分)" of the late Tang Dynasty, and then changed to "the division of revenues entitlement to stipulated types of taxes (窠名分隶)". The system of distribution based on tax right aimed to further reinforce the centralization of finances under the state, but aggravated the financial difficulties of the State finance Commission (三司) or the Ministry of Revenues (户部) and also the financial difficulties of the local administrations. In the South Song Dynasty, the fiscal distribution system characterized with the distribution based on tax right evolved gradually and differed regionally, becoming the universally basic system of fiscal distribution.

Key words: Reform Instituted by Wang Anshi (王安石), fiscal distribution system, distribution based on total revenues, distribution based on tax right

(责任编辑　管　琴)